

Conciliação pré-processual em ações previdenciárias envolvendo tempo especial



Autor: Rafael Wolff

Juiz Federal, Mestre pela UFF, Doutorando em Direito Ambiental pela Pace University

publicado em 27.06.2014

 [\[enviar este artigo\]](#)

 [\[imprimir\]](#)

Introdução

O presente relato objetiva permitir o intercâmbio de conhecimento por meio da narrativa de uma experiência que tive por ocasião de meu período na titularidade plena da Primeira Vara Federal de Rio Grande, entre 2008 e 2011.

Passo, então, a narrar como se deu a realização de mutirões de conciliação pré-processual em feitos envolvendo requerimento de reconhecimento de períodos trabalhados em condições especiais na Subseção de Rio Grande.

Dos fatos que ocasionaram a criação dos mutirões

Ao apreciar os primeiros pedidos envolvendo reconhecimento de tempo especial, percebi que o INSS, em inúmeros casos, não fazia qualquer apreciação expressa acerca da existência ou não de direito a cômputo de lapso de tempo diferenciado, pois não havia pleito administrativo expresso nesse sentido, tampouco a juntada de documentação que pudesse fazer presumir a existência dessa pretensão.

Na prática, a aposentadoria era negada porque não havia tempo de serviço suficiente de acordo com a carteira de trabalho (CTPS), e a parte vinha a juízo defender que a autarquia deveria ter reconhecido períodos como se laborados em condições especiais, sem que isso tivesse sido efetivamente discutido na seara administrativa.

Em verdade, a praxe demonstrava que esses pedidos acabavam sendo pleiteados diretamente em juízo, diante da facilidade na realização de perícia judicial, se comparada à dificuldade da obtenção da documentação com antigos empregadores, os quais muitas vezes nem mais eram localizados.

Em outras oportunidades, contudo, a prova trazida perante o Judiciário era mais farta que a trazida perante a autarquia, e não havia razão evidente para que essa prova não tivesse sido juntada anteriormente.

Como o INSS culminava por contestar, também, o mérito da demanda, entendia-se que havia pretensão resistida, e os feitos eram apreciados em juízo, independentemente de ter havido pedido expresso na seara administrativa.

Do entendimento do magistrado

Apesar de respeitar profundamente o entendimento no sentido de que, ao contestar o mérito, o INSS criaria pretensão resistida, entendi que essa não seria a solução mais adequada sob o ponto de vista técnico e de política judiciária.

Diante do princípio da eventualidade, o procurador federal é obrigado a contestar o mérito da demanda na contestação, considerando a possibilidade de o magistrado entender pelo julgamento do feito com base no artigo 269, II, do Código de Processo Civil. Portanto, não se pode exigir que o advogado público não conteste o mérito da demanda, sob pena do risco de responsabilização funcional.

Da mesma forma, aceitar essas demandas implicaria deslocar para o Judiciário questões que poderiam ser resolvidas no âmbito do INSS e que, naquela seara, nem sequer eram apreciadas.

Sendo essa a conclusão do magistrado, do ponto de vista exclusivamente processual, o adequado seria a extinção do feito sem resolução de mérito, nos termos do art. 267, VI, do Código de Processo Civil, com fulcro na falta de interesse em agir, tendo em vista que a parte não poderia ter vindo buscar o auxílio do Judiciário sem antes ter sofrido resistência à sua pretensão. Não foi essa, todavia, a solução adotada no primeiro momento.

Da solução

Como é cediço, as partes criam expectativa de manutenção do entendimento adotado por determinada unidade judiciária, o que é bom, do ponto de vista de pacificação social. Portanto, o magistrado, ao modificar seu entendimento ou o de seus antecessores, deve fazê-lo, sempre que possível, da forma menos lesiva à segurança jurídica.

No caso supracitado, portanto, perquiri-me sobre a existência de alternativas à extinção do feito sem julgamento do mérito e percebi que a adoção de mutirões de conciliação poderia esclarecer essa ausência de debate na seara administrativa e, quem sabe, até resolver imediatamente o pleito do segurado.

Ao dialogar com os procuradores do INSS, verifiquei que aquele órgão estava disposto a colaborar com a iniciativa, disponibilizando, inclusive, médico-perito para analisar a documentação trazida pela parte na audiência de conciliação. Seria necessário apenas criar um fluxo de trabalho para a realização dos atos.

Para tanto, aprou-se a última quinta-feira de cada mês para realização dos mutirões, sendo que os feitos em que não havia pretensão resistida eram imediatamente encaminhados ao INSS, para que este analisasse a possibilidade de concessão da aposentadoria, computando-se o tempo especial que não havia sido requerido administrativamente. Por vezes, a própria autarquia diligenciava na busca de subsídios. Em outras oportunidades, a própria parte trazia na ação subsídios que não haviam sido disponibilizados no procedimento administrativo e que facilitavam o deslinde do feito.

Apesar de os dados exatos não terem sido localizados, é possível afirmar que pouco menos de 50% dos feitos foram conciliados. Contudo, neste caso, os benefícios vão muito além de percentuais. É o que passo a demonstrar.

Do benefício para o segurado

O benefício para o segurado que teve sua aposentadoria concedida é evidente, pois este saía da audiência com seu bem da vida assegurado.

Entretanto, mesmo aqueles que não obtiveram a sua aposentadoria acabam obtendo uma noção mais refinada de seus direitos individuais por meio da conciliação. Afinal, tiveram a oportunidade de compreender a razão pela qual seu benefício foi indeferido pelo INSS e puderam entender como funcionava a autarquia. Também tiveram a possibilidade de aprender o que deveriam fazer para obter administrativamente o que pretendiam.

Deve ser salientado que vários casos de carência de documentação foram resolvidos pela presença do perito, que tinha conhecimento da atividade da região e pôde concluir pela existência da especialidade diante de inspeções que havia realizado anteriormente no local, bem como por meio de entrevista realizada com o próprio segurado, na sala de audiências.

Nos casos em que não havia acordo, o feito era concluso para nova revisão e, em sendo o caso, havia extinção sem julgamento do mérito. Nessa hipótese, a parte era cientificada da possibilidade de realizar novo pedido administrativo com os documentos cabíveis e da faculdade de ajuizar nova demanda, caso o pleito fosse indeferido administrativamente.

Do benefício para o INSS

Para a autarquia, a realização das conciliações foi extremamente frutífera.

Primeiramente, porque foi uma oportunidade de aprimorar sua imagem perante os segurados, demonstrando boa vontade na resolução dos problemas cotidianos de uma população geralmente carente.

Da mesma forma que alguns segurados reconheceram seus equívocos, a autarquia também teve a possibilidade de detectar erros e instruir os seus servidores para que eles não ocorressem novamente. Nos casos em que equívocos foram detectados, mesmo os pagamentos retroativos foram viabilizados em sede de acordo.

Por fim, o INSS aproveitou o ensejo para aprimorar o procedimento administrativo e conscientizar sobre a sua relevância, fato que inquestionavelmente pode reduzir o número de demandas desnecessárias.

Do benefício para a Justiça Federal

Os benefícios para a Justiça foram bastante sensíveis, porquanto a realização de mutirões viabilizou a imediata conscientização de todas as partes envolvidas na matéria previdenciária acerca do efetivo papel do Judiciário.

Tais efeitos foram sentidos logo nos primeiros meses, quando novas ações eram propostas devidamente instruídas com procedimentos administrativos completos e devidamente apreciados.

Logo, apesar de não ser possível precisar quantos processos deixaram de ser propostos por essa iniciativa, não há dúvidas no sentido de que os novos feitos passaram a ter uma tramitação mais rápida e econômica que os antigos.

Mais rápida, pois o feito frequentemente já vinha apto para julgamento após a réplica, tendo em vista que uma prova documental completa geralmente permite a devida compreensão dos fatos envolvidos.

O procedimento, da mesma forma, passou a ser mais econômico. As partes foram conscientizadas do seu protagonismo na produção da prova já no procedimento administrativo. Logo, a menos que existisse alguma impossibilidade devidamente explicitada nos autos, passou a ser rara a produção de prova pericial, cujos custos sempre foram causa de preocupação para a Seção Judiciária do Rio Grande do Sul.

Frise-se que a imediata extinção do feito sem julgamento de mérito não ostentaria o mesmo caráter educativo que o mutirão e não teria o mesmo efeito no convencimento das partes acerca da relevância do processo administrativo.

É de se salientar que, por mais que o magistrado ostente o dever de conduzir o processo, a eficiência e a rapidez deste não passam apenas pelas suas mãos. O juiz não é o único culpado pela falta de celeridade de alguns feitos, nem o único responsável pela rapidez de outros. É a efetiva participação de todos os interessados, dentro de uma identidade de propósitos, que viabiliza o progresso que se almeja para o Poder Judiciário com a imediatividade desejada.

Nesse caso em concreto, foi a conscientização das partes que acabou

viabilizando a propositura de ações bem documentadas e devidamente resistidas, as quais tiveram tramitação célere.

Por fim, é preciso salientar que, aos olhos do leigo, a extinção do feito sem julgamento de mérito e a propositura de uma nova demanda apenas geram a percepção de que o seu pleito levou anos para ser apreciado, o que acabou não ocorrendo, em virtude dos mutirões.

Conclusão

Os ares da democracia trouxeram ao cidadão uma maravilhosa sensação de liberdade e poder. Liberdade de falar o que deseja e poder de postular ao Judiciário que lhe proteja de todas as injustiças que esta terra há de lhe gerar, o que, aos olhos do cidadão, deve ocorrer, inclusive, de forma muito célere.

Essa sensação de um Estado devedor, contudo, é equivocada, pois priva o cidadão da consciência de ser parte do processo democrático, ficando este com a impressão de não ter qualquer responsabilidade pela falta de celeridade que tanto se critica.

O mutirão, contudo, acaba suprimindo essa lacuna na conscientização do cidadão, inculcando-lhe a noção de que ele também tem responsabilidade para com o nosso sistema judicial. Isto é, a conciliação evidencia que a forma pela qual o cidadão atua nas searas administrativa e judicial influencia, também, a celeridade por ele desejada.

Por certo, o mutirão é apenas uma das formas de conscientizar o cidadão da sua relevância nesse processo. Entretanto, tomaria a liberdade de dizer que ela é uma das mais importantes, por tornar evidente o protagonismo das partes na composição dos litígios e por permitir uma aproximação da parte com o Estado-juiz já no início do processo, a demonstrar a atenção do Estado para com o cidadão.

Além de estimular concessões de ambas as partes, a conciliação permite ao cidadão que reflita sobre a prevenção do litígio e sobre a sua função nessa importante tarefa. A realização de pleitos claros e devidamente documentados facilita o seu deferimento já na via administrativa. A busca pelo caminho aparentemente mais fácil tem um custo, não só para a parte interessada, que terá que aguardar a tramitação do processo judicial, mas também para a própria sociedade.

A cultura de prevenção do litígio, por sinal, deve ser diuturnamente incentivada, como uma das formas de impedir que o incremento estrutural recentemente obtido pela Justiça Federal acabe ficando obsoleto em face do crescimento do número de processos ajuizados.

É importante salientar, outrossim, que, ao incentivar a prevenção do litígio, não está o magistrado solicitando que as partes deixem de postular em juízo, mas apenas determinando que estas, ao menos, tentem resolver suas questões de forma amigável antes de vir a juízo.

Ao atuar dessa forma, o magistrado não estará adotando qualquer espécie de ativismo, mas apenas alertando as partes no sentido de que o Judiciário somente atua em caso em que há litígio. E, sem pretensão resistida, não há litígio...

Referência bibliográfica (de acordo com a NBR 6023:2002/ABNT):

WOLFF, Rafael. Conciliação pré-processual em ações previdenciárias envolvendo tempo especial.

Revista de Doutrina da 4ª Região, Porto Alegre, n. 60, jun. 2014. Disponível em:

<http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao060/Rafael_Wolff.html>

Acesso em: 15 jul. 2014.

REVISTA DE DOCTRINA DA 4ª REGIÃO
PUBLICAÇÃO DA ESCOLA DA MAGISTRATURA DO TRF DA 4ª REGIÃO - EMAGIS